

MORELE DILEMMA'S VAN BURGEMEESTERS

Burgemeesters worden in de toekomst wet-
telijk verantwoordelijk voor de bestuurlijke
integriteit in hun gemeente. Daartoe zal de
Gemeentewet worden aangepast.^[1] Andrée
van Es, voormalig directeur-generaal bij het
ministerie van Binnenlandse Zaken, stelde
in een interview dat het de bedoeling is bur-
gemeesters hiermee een 'steuntje in de rug'
te geven. Burgemeesters voelen zich volgens
haar vaak kwetsbaar als zij de integriteit
in hun organisatie willen bevorderen. Het
mandaat van de burgemeester is niet altijd
even duidelijk.^[2]

Onderzoek

Omdat burgemeesters een nieuwe rol in de
integriteitszorg van de gemeentelijke over-
heid krijgen toebedeeld, is het interessant

om te onderzoeken hoe burgemeesters zelf
aankijken tegen de morele problematiek van
hun vak. Met welke morele vraagstukken
worstelen zij? Welke doelgroepen binnen
de gemeente bezorgen de burgemeester de
meeste morele kopzorgen? Hoe kunnen bur-
gemeesters hier het beste mee omgaan? Om
deze vragen te beantwoorden, is een onder-
zoek gedaan naar de morele dilemma's van
burgemeesters. Het onderzoek is uitgevoerd
in het kader van het professionaliserings-
programma van het Nederlands Genootschap
van Burgemeesters (NGB). Onderdeel van dit
programma is een jaarlijkse serie studie-
bijekomsten. Deze staan bekend als de
'Lochemconferenties'. In het kader daarvan
zijn dilemmaworkshops van een dagdeel
georganiseerd. Daarin kregen de aanwezige
burgemeesters de vraag om een moreel
dilemma op te schrijven, dat zij in de eigen
burgemeesterspraktijk hadden meegemaakt.
Dit leverde een keur aan verhalen en ge-
beurtenissen op, en vormt uniek empirisch
materiaal.

[1] Binnenlands Bestuur 20 november 2009, p.
19.

[2] 'Alles wat je doet moet het daglicht kunnen
verdragen': Interview met Andrée van Es, in
E. Karssing, M. Zweegers (red.), *Jaarboek
Integriteit 2010*, p. 22-25.

Leeswijzer

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 1 gaan we nader in op de begrippen 'integriteit' en 'moreel dilemma' en hun onderlinge relatie. Paragraaf 2 geeft de dataverzameling weer. In de daaropvolgende paragrafen presenteren we de empirische resultaten, waarbij we ingaan op de typologie van dilemma's naar thema (paragraaf 3), naar betrokkenen (paragraaf 4) en naar de belangrijkste thema's per type betrokkene (paragraaf 5). In deze laatste paragraaf proberen we aan de hand van de dilemma's te laten zien waar de morele schoen van de burgemeester het meeste wringt. Ten slotte trekken we enkele conclusies in paragraaf 6.

1. INTEGRITEIT EN MORELE DILEMMA'S

In het debat over integriteit binnen het openbaar bestuur wordt integriteit vaak behandeld als een 'begripsmatige restcategorie'. Dat wil zeggen 'wangedrag, corruptie en fraude worden uitgebreid gethematiseerd en op de begripsmatige snijtafel gelegd; het begrip integriteit lijkt gedoemd tot een negatieve loopbaan: het begrip integriteit is wat er overblijft als je al die vormen van 'misconduct' aftrekt van het geheel'.^[3] Integer is in deze opvatting vooral hij of zij die erin slaagt om geen scheve schaats te rijden en die zich keurig houdt aan alle regels. Verschillende burgemeesters kwamen de laatste tijd in de problemen vanwege een (vermeende) smet op hun onkreukbaarheid. De negatieve benadering van integriteit is dus prominent aanwezig. Toch is zij niet voldoende. Integriteit gaat immers ook over datgene wat wél goed gaat. Naast een nega-

tieve benadering van integriteit is ook een positieve benadering mogelijk en noodzakelijk^[4]. Daarbij wordt integriteit opgevat als een opdracht van het beroep. Sprekend over de integriteit van de ambtenaar, formuleren Karssing en Spoor het positieve integriteitsbegrip als volgt: 'Goed ambtenaarschap betekent dat ambtenaren hun morele opdracht herkennen en erkennen: doe de goede dingen – het publieke belang dienen – en doe dat goed! Door integriteit aan goed ambtenaarschap te koppelen, heeft integriteit als vanzelf ook betrekking op de primaire werkzaamheden van ambtenaren. De opdracht beperkt zich dus niet tot machtsmisbruik, maar heeft betrekking op al het doen en laten van ambtenaren – ook op machtsgebruik'.^[5]

Vertaling naar burgemeestersambt

We kunnen de positieve benadering van integriteit ook vertalen naar het burgemeestersambt. Dan wordt de relatie tussen integriteit en morele dilemma's voor burgemeesters in één keer duidelijk. De integere burgemeester wordt telkens weer voor nieuwe morele vragen gesteld, in telkens nieuwe situaties. Daarin moet hij of zij lastige afwegingen maken tussen tegengestelde normen, waarden en belangen. Zulke vraagstukken hebben het karakter van morele dilemma's. Hiermee is het moreel dilemma geplaatst in het hart van de professionele ethiek van een burgemeester. Overigens, in het hart van alle beroepsbeoefenaren.

Een moreel dilemma is een situatie waarin twee relevante morele waarden of normen tegenstrijdige handelingsvoorschriften geven. Volgens het ene beginsel moet je A doen, volgens het andere beginsel moet je niet-A doen. Aangezien je niet tegelijk A

[3] P. Nieuwenburg, *Ethiek in het openbaar bestuur*, Coutinho, Bussum, 2001, p. 111. Edgar Karssing, 'Burgemeesters, leiderschap en integriteit', in: K. Becking, G. Rensen (red.), *Meesterlijk besturen: De burgemeester als leider*, Sdu, Den Haag, 2006, p. 73–79.

[4] A. Hoekstra, 'Voorwoord', in: Karssing en Zweegers (red.), 2009, *Jaarboek Integriteit 2010*, Den Haag: CAOP

[5] E. Karssing, S. Spoor, 'Integriteit 3.0: Naar een derde generatie integriteitsbeleid', in: Karssing en Zweegers (red.), 2009, *Jaarboek Integriteit 2010*, Den Haag: CAOP

en niet-A kunt doen, is daar de lastige keuze die we een dilemma noemen.^[6] Tijdens de Lochemconferenties discussieerden de aanwezige burgemeesters over dilemma's aan de hand van een analysemodel, dat is ontleend aan het bedrijfsethische werk van Henk van Luijk. Volgens hem kan de dilemma-analyse ertoe bijdragen dat de morele vaardigheid wordt ontwikkeld, waarbij de morele sensibiliteit wordt versterkt door de confrontatie met uiteenlopende casussen. Ook kan het morele analyse- en argumentatievermogen worden versterkt.^[7]

2. VERZAMELING EN ANALYSE VAN DE DILEMMA'S

Aan de zes Lochemconferenties in het voorjaar van 2010 namen circa 200 burgemeesters deel. Dat is iets minder dan de helft van het totaal van 430 burgemeesters dat Nederland anno 2010 telt. De deelnemers aan deze conferenties zijn afkomstig uit het gehele land en vormen samen een representatieve afspiegeling van de totale burgemeesterspopulatie in Nederland.

Om de dilemma's te verzamelen, is de volgende vraag gesteld: 'Benoem een eigen praktijkverhaal van een moreel dilemma in enkele steekwoorden. Schrijf het praktijkverhaal op in enkele zinnen, inclusief de keuze waarvoor u stond in één zin'. Het onderzoek is anoniem uitgevoerd. We koppelden de ingeleverde dilemma's niet aan andere informatie over de respondent. Bovendien presenteren we de dilemma's hier zo dat ze niet tot specifieke situaties of personen te herleiden zijn. Niet

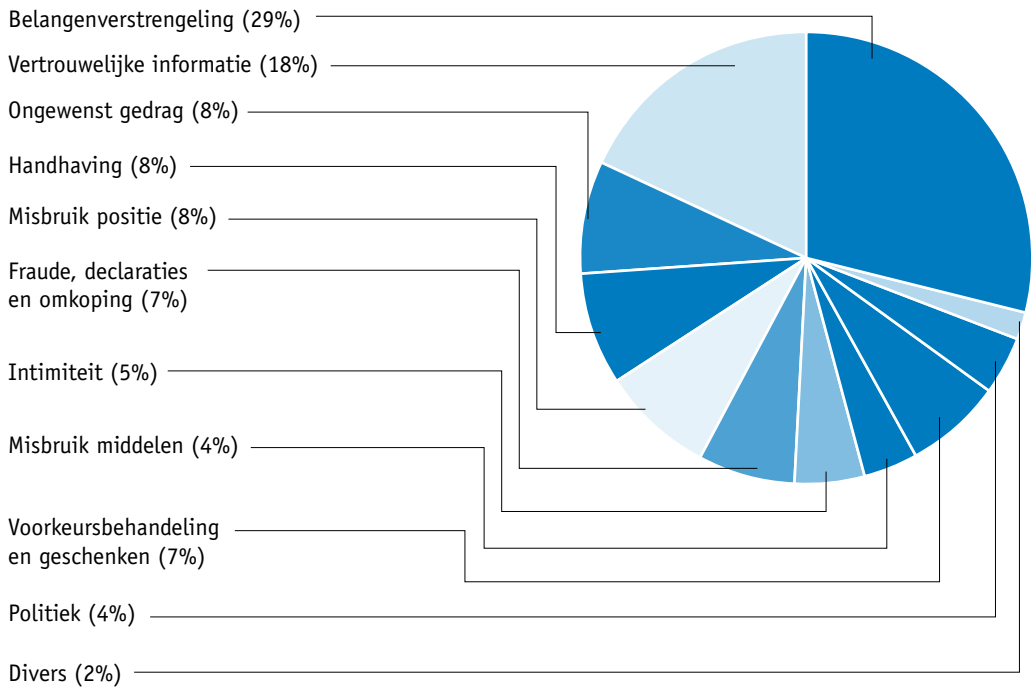
alle ingebrachte antwoorden bevatten werkelijk dilemma's, sommige antwoorden waren slecht interpreteerbaar en sommige reacties bevatten meer dan één dilemma. Opschoning van de data resulteerde uiteindelijk in een totaal van 161 bruikbare afzonderlijke dilemma's.

Twee criteria

We classificeerden de ingebrachte dilemma's aan de hand van twee criteria: onderwerp (wat is het hoofdthema van de casus?) en betrokkene (over wie gaat de casus?). De beide onderzoekers maakten de classificatie afzonderlijk op basis van een inhoudsanalyse. Vervolgens werden deze classificaties onderling vergeleken en gevalideerd. Niet alle casussen die de burgemeesters inbrachten, waren dilemma's in de strikte zin van het woord: een keuzesituatie waarin waarden, normen en verantwoordelijkheden conflicteren. Verschillende soorten moreel lastige of onheldere situaties werden ook als een dilemma aangemerkt. Bijvoorbeeld situaties van morele onduidelijkheid over de adequate toepassing van een norm (geldt deze norm in deze situatie?). Of de juiste bepaling van de eigen rolverantwoordelijkheid (is het mijn taak om hier op te treden?). Omdat dit onderzoek beoogt om de morele problematiek in de beroepspraktijk van burgemeesters in kaart te brengen, behielden wij dergelijke casussen in het onderzoek. Opvallend was ook dat veel van de ingebrachte dilemma's betrekking hadden op dilemma's in de derde persoon. Kwesties dus, waarbij de burgemeester zich bevindt in een rol van toeschouwer of eventueel rechter. In veel van deze derdepersoonsdilemma's gaat het om de voorafgaande vraag of de burgemeester hier wel kan/moet optreden. Slechts een minderheid van de dilemma's betrof kwesties, waarbij een keuze van de burgemeester zelf het onderwerp van een dilemma is. Bijvoorbeeld de keuze of de burgemeester een bepaald geschenk mag aannemen.

[6] R. Jeurissen (red.), *Bedrijfsethiek: Een goede zaak*, Van Gorcum, Assen, 2006, p. 92.

[7] Henk van Luijk ontwikkelde een stappenplan voor morele dilemma-analyse in zijn boek *Om redelijk gewin: Oefeningen in bedrijfsethiek*, Boom, Amsterdam, 1993, p. 132-157.



Tabel 1: Morele dilemma's van Nederlandse burgemeesters naar onderwerp (%)

3. ONDERWERPEN IN DE DILEMMA'S VAN BURGEMEESTERS

De classificatie van de casussen naar onderwerp is gebaseerd op een bestaand overzicht van integriteitsvraagstukken, dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hanteert.^[8] Deze lijst levert een heldere, goed bruikbare typologie van morele dilemma's op. De BZK-lijst heeft echter primair betrekking op ambtelijke ethiek en niet op bestuurlijke en politieke ethiek. We vulden de lijst daarom aan met enkele categorieën over de politiek-bestuurlijke omgeving waarin de burgemeester werkzaam is. In totaal onderscheiden we tien verschillende onder-

werpen in de dilemma's van burgemeesters. Deze tien categorieën bestrijken samen 98 procent van de ingebrachte casussen. Tabel 1 presenteert de tien meest voorkomende dilemma's in ons onderzoek, inclusief percentages. De restcategorie 'divers' omvat heterogene kwesties, die spelen op het terrein van representatie en de samenwerking binnen de gemeenteraad en het college van burgemeester & wethouders.

In een oogopslag is duidelijk dat burgemeesters het meest dilemma's aandragen in de sfeer van belangenverstrengeling (29 procent) en het omgaan met vertrouwelijke informatie (18 procent). We geven hieronder een toelichting op de tien categorieën, vergezeld van typerende voorbeelden. Overigens moeten we het kwantitatieve karakter van dit onderzoek wel relativeren. Voorop staat de inhoudelijke verkenning van de morele problematiek van

[8] *Brochure Registratie Integriteitsschendingen*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties e.a., Den Haag, 2008, p. 33.

burgemeesters, dus een meer kwalitatieve onderzoeksvraag. De percentages die wij rapporteren, zijn te beschouwen als een indicatie van de prominentie van een bepaald dilemma-type.

Belangenverstrengeling

Er is sprake van belangenverstrengeling wanneer er een conflict ontstaat tussen de publieke taakoefening en de privébelangen van een overheidsfunctionaris (ambtenaar of bestuurder). Het gaat dan om situaties waarbij de functionaris privébelangen heeft, die op gespannen voet staan met de uitvoering van zijn taken en verantwoordelijkheden en deze op nadelige wijze beïnvloeden.^[9] In de aangeleverde casuïstiek betreffende belangenverstrengeling gaat het doorgaans niet om belangen van de burgemeester zelf. Burgemeesters zien om zich heen dat partijen dubbele belangen en dubbele loyaliteiten hebben, die de integriteit en betrouwbaarheid in gevaar brengen of kunnen brengen. In dat laatste geval is ook vaak sprake van een schijn van belangenverstrengeling. Enkele voorbeelden:

'Een wethouder is eigenaar van een stuk grond. Het perceel is onderwerp van overleg in het college. De wethouder stemt daarbij niet mee. Mag hij wel de discussie in het college over dit onderwerp bijwonen?'

'Een ambtenaar verlaat de gemeentelijke organisatie en richt een eigen BV op. Hij gaat bedrijven adviseren in contacten met de gemeente. Hiervoor gebruikt hij de kennis en relaties, die hij in zijn laatste ambtsjaren heeft opgebouwd.'

Vertrouwelijke informatie

Vertrouwelijke informatie heeft betrekking op verschillende manieren van verkeer (en onzorgvuldig) omgaan met informatie. Bijvoorbeeld lekken, misbruik maken van, raadpleging van informatie uit vertrouw-

lijke registers en het verliezen van gegevensdragers.^[10]

Een aanvulling op deze vormen in de gebruikte casuïstiek zijn de situaties waarin de burgemeester beschikt over informatie die geheim of vertrouwelijk is, doordat in zijn functie vele lijnen in de gemeente samenkomen. Soms staat een burgemeester voor de vraag hoe hij met die vertrouwelijkheid moet omgaan.

'Wat doe je met een anonieme brief met belastend materiaal over een wethouder die op het punt staat af te treden?'

'Een oud-wethouder is adviseur geworden voor een lokaal bedrijf dat voor de gemeente werkt. Informatie die ook nooit openbaar was, gebruikt betrokkene nu voor dat bedrijf.'

Ongewenst gedrag

De categorie ongewenst gedrag omvat enerzijds ongewenste omgangsvormen.^[11] Anderzijds betreft het gedrag dat niet passend is voor personen met een publieke functie, zoals drankmisbruik of huiselijk geweld.

'Een wethouder is weggestuurd bij zijn vorige werkgever vanwege ongewenste intimiteiten. Dit is in kleine kring bekend. Ik vind het een chantabele positie.'

Handhaving

Handhaving betreft het toezicht houden op de naleving van regels. Voor burgemeesters levert deze taak soms dilemma's op. Bijvoorbeeld wanneer een bedrijf niet over alle vereiste vergunningen beschikt en zeker wanneer de burgemeester daar vervolgens ook nog voor een bezoek wordt uitgenodigd.

'Ga ik een tentoonstelling bezoeken in een gelegenheid waar een handhavingskwestie speelt?'

'Ik wil op een terras gaan zitten, waarover regelmatig klachten komen in verband met geluidsoverlast. Doe ik dit wel of niet?'

[9] Handreiking Belangenverstrengeling, BIOS, Den Haag, 2010.

[10] Brochure Registratie Integriteitsschendingen, Den Haag, 2008, p. 34.

[11] Brochure Registratie Integriteitsschendingen, Den Haag, 2008, p. 35.

Misbruik positie

Er is sprake van het misbruiken van de positie wanneer men zijn functie gebruikt als machtsmiddel om bepaalde voordelen te krijgen.

'Een ambtenaar die graag jaagt, bezit jachtgeweren en heeft een vuurwapenvergunning. Hij weigert echter politiefunctionarissen binnen te laten bij een reguliere controle op grond van de Wet wapens en munitie. Moet ik die ambtenaar hierop aanspreken of niet?'

Fraude, declaraties en omkoping

Deze categorie bevat verschillende financiële misstanden met een gemene deler: er wordt misbruik gemaakt van financiële middelen van de organisatie voor het eigen gewin.

'Een raadslid heeft geld naar Zwitserland laten brengen; hij heeft nu geen werk en leeft ruim.'

Intimiteit

Hieronder verstaan we dilemma's waarbij familierelaties en andere affectieve relaties een rol spelen. Het probleem met intimiteit in het openbaar bestuur is vooral dat er belangentegenstellingen door kunnen ontstaan. Bijvoorbeeld in de volgende gevallen.

'Een medewerker die onderwerp is van een lopend onderzoek, krijgt een relatie met een afdelingshoofd waarmee ik zeer nauw samenwerk in dit onderzoek.'

'Echtelieden staan allebei op een verkiesbare plaats op lijsten van verschillende politieke partijen. Moet ik er wat van zeggen?'

Misbruik middelen

Hiermee wordt bedoeld dat ambtenaren en bestuurders de middelen die zij krijgen om hun werk uit te voeren overmatig veel voor privédoelen gebruiken. Veelvoorkomende gevallen zijn overmatig internet- en telefoongebruik en het misbruik van bedrijfsvoertuigen.

'Er wordt geconstateerd dat een wethouder vaak en met hoge kosten hetzelfde telefoonnummer belt met de mobiele telefoon van de gemeente. Het blijkt een sekslijn te zijn.'

Voorkeursbehandeling/geschenken

Het aannemen van geschenken en het ontvangen van een voorkeursbehandeling is een klassiek integriteitsvraagstuk in de openbare sector. Het risico van omkoping en aantasting van de onafhankelijkheid van de ambtenaar of bestuurder ligt op de loer. Gemeten naar de aandacht die de problematiek van geschenken in gedragscodes en integriteitsliteratuur krijgt, valt te denken dat het een sterk verbreid probleem is. Binnen het totale aantal praktijkcasussen van burgemeesters nemen geschenken echter slechts een beperkte plaats in. Een voorbeeld is het volgende.

'Ik kreeg bij de opening van een crossbaan een crossfiets voor mijn zoon. Deze heb ik geweigerd. Mijn zoon was erbij toen ik deze fiets weigerde. Vervolgens kon ik zelf een fiets voor hem kopen.'

Politiek

Soms levert het politieke handelen uit de hoek van raadsleden, wethouders en politieke partijen voor de burgemeesters een dilemma op.

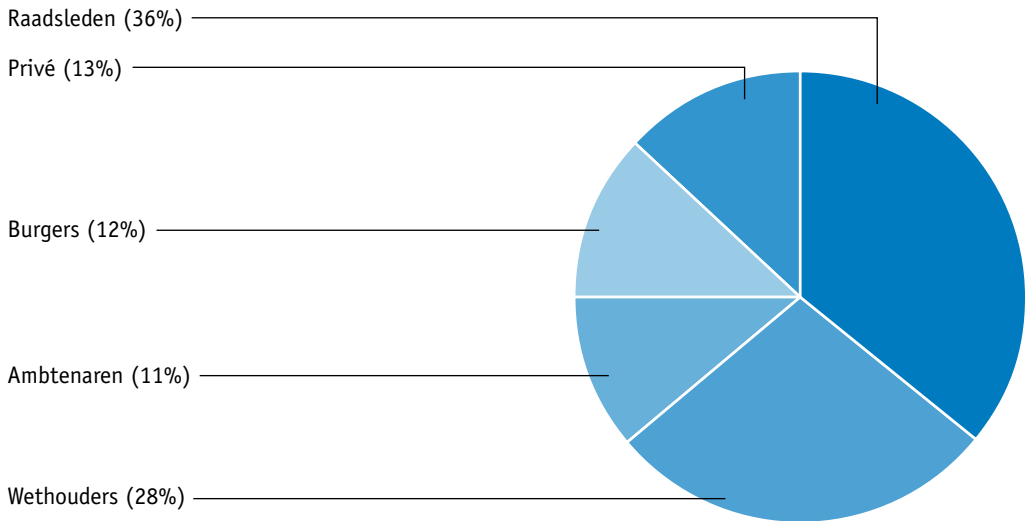
'Een wethouder komt met het verhaal dat een raadslid langs winkeliers gaat voor handtekeningen tegen een besluit van het college. Dilemma: is dit wel of niet aanvaardbaar?'

Diverse

Ten slotte vonden we nog een kleine restcategorie van dilemma's, die niet goed in een van de tien categorieën zijn onder te brengen. Een voorbeeld is een burgemeester aan wie wordt gevraagd een boekje in ontvangst te nemen op populair medisch gebied. De burgemeester heeft echter gegronde redenen om te twijfelen aan de beroepsmatige professionaliteit van de auteur.

4. BETROKKENEN IN DE DILEMMA'S VAN BURGEMEESTERS

De dilemma's zijn ook geanalyseerd vanuit de vraag wie de betrokkenen zijn. Met de term "betrokkene"



Tabel 2: Morele dilemma's van Nederlandse burgemeesters naar betrokkenen (%)

duiden we de hoofdpersoon van het dilemma aan. Over wie gaat het dilemma? Wiens handelen of wedervaren staat centraal? We kunnen de volgende betrokkenen onderscheiden: raadsleden, wethouders, ambtenaren, burgers en ten slotte de burgemeester zelf (privé).

Het merendeel van de dilemma's heeft betrekking op het handelen van raadsleden (36 procent) en wethouders (28 procent). In mindere mate komen dilemma's voor over ambtenaren, burgers en privékwesties van de burgemeester zelf. Hieronder volgen enkele voorbeelden.

Raadsleden

'Het drankgebruik van raadsleden na de raadsvergadering loopt de spuigaten uit bij sommige raadsleden. Ze stappen ook de auto in. Het presidium wil niet dat er ingegrepen wordt, want men ziet dit als de eigen verantwoordelijkheid van de betreffende raadsleden.'

Wethouders

'Declaraties van lunches en diners in het kader van repre-

sentatie moeten uit de vergoeding. Niet meer declareren dus. Het gevolg: wethouders gaan minder naar buiten en laten de ander betalen. Kortom, een slechte zaak.'

'Een wethouder lekt een collegebesluit (waarin hij een minderheidsstandpunt had ingenomen) in de richting van zijn raadsfractie. Doel is beïnvloeding van het besluit door politieke druk op het college.'

Ambtenaren

'De gemeente gaat een deel van haar huizenbezit verkopen. Een ambtenaar die werkzaam is op de afdeling die de verkoop voorbereidt, inclusief taxatie, heeft interesse in aankoop. In de aanloop naar de start van de openbare inschrijving en de verkoop komt de ambtenaar zijn interesse melden. Kan dat?'

'In mijn nieuwe gemeente bestaan 'small perks', waarbij ik mij oncomfortabel voel. Het is bijvoorbeeld gangbaar dat bepaalde kosten die in de vaste vergoeding zitten toch worden gedeclareerd. Ik heb al enige malen bij Personeelszaken geïnformeerd naar de exacte regelingen, maar daar komen alleen geruststellende geluiden van.'

Burgers

'Een dilemma over het wel of niet verlenen van een vergunning aan een coffeeshop. Er ligt een negatief BIBOB-advies op basis van vermoedens van overtreding van de Opiumwet en witwassen. Er is echter een risico op grote claims als de gemeente de vergunning weigert.'

Burgemeester privé

'Ik heb een IBS (onvrijwillig op laten nemen in een psychiatrisch ziekenhuis) afgegeven voor een goede vriend van mijn echtgenoot. Zal ik dit wel of niet delen met mijn echtgenoot?'

'Grondaankoop privé. De formele procedures zijn doorlopen en het eigendom is toegekend na een half jaar. De buurt komt in het geweer, want zij vroegen het eigendom in het verleden ook aan en toen werd het niet toegekend. Dilemma: formeel heb ik gelijk, maar het is een verkeerd signaal.'

Het is opmerkelijk dat bijna twee derde van de dilemma's waar burgemeesters zich mee geconfronteerd zien, gaat over het politiek-bestuurlijke domein in de gemeente: de gemeenteraad en de wethouders. Ambtenaren en burgers geven veel minder aanleiding tot morele hoofdbreken voor de burgemeester. Het lijkt alsof er twee kringen van 'stakeholders' rondom de burgemeester bestaan. De politiek-bestuurlijke kring

is daarbij het meest direct en nabij; de ambtelijk-burgerlijke kring is verder weg en minder direct. Waar komt dit door? De politieke omgeving van wethouders en raadsleden kunnen eraan bijdragen dat de burgemeester zich daar vaker met dilemma's geconfronteerd ziet, zodat deze als eerste worden herinnerd zodra eraan wordt gevraagd. Wellicht is de burgemeester bovendien niet direct betrokken bij de aansturing van de ambtenaren, terwijl het ambtelijk apparaat fungeert als buffer tussen de burgemeester en de burgers. Opmerkelijk is ook dat er niet één dilemma is ingeleverd, dat te maken heeft met de provinciale of landelijke overheid. Blijkbaar liggen in die samenwerkingsrelaties niet de grootste morele problemen waar burgemeesters zich zorgen om maken.

5. WAAR WRINGT DE MORELE SCHOEN VAN DE BURGEMEESTER?

Wanneer we de analyses van de dilemma's naar onderwerp en naar betrokkene met elkaar combineren, ontstaat een beeld van hoe de verschillende soorten dilemma's over de verschillende betrokkenen zijn verdeeld. We kunnen dan onderzoeken of bepaalde dilemma's relatief vaak bij een bepaalde doelgroep voorkomen. Tabel 3 geeft de uitkomsten.

	Raadsleden	Wethouders	Ambtenaren	Burgers	Privé
Belangenverstrengeling	23	16	5	1	0
Vertrouwelijke informatie	8	9	1	7	2
Ongewenst gedrag	4	6	2	0	0
Handhaving	2	0	2	7	1
Misbruik positie	6	3	1	0	2
Fraude, declaraties en omkoping	3	2	2	2	1
Intimiteit	4	0	2	0	2
Misbruik middelen	1	2	2	0	1
Voorkeursbehandeling en Geschenken	0	0	0	0	11
Politiek	4	2	0	0	0
Divers	0	2	0	1	0

Tabel 3: Onderwerp morele dilemma's van Nederlandse burgemeesters naar betrokkenen (aantallen)

Tabel 3 maakt het mogelijk om de belangrijkste groepen van betrokkenen rondom een burgemeester te karakteriseren naar morele problematiek, zoals burgemeesters die ervaren.

1. De morele problematiek bij raadsleden kenmerkt zich vooral door belangenverstremgeling, vertrouwelijke informatie en het misbruik maken van de positie.
2. De morele problematiek bij wethouders kenmerkt zich vooral door belangenverstremgeling, vertrouwelijke informatie en ongewenst gedrag.
3. De morele problematiek bij ambtenaren kenmerkt zich vooral door belangenverstremgeling.
4. De morele problematiek bij burgers kenmerkt zich vooral door vertrouwelijke informatie en hand-havingskwesities.
5. De morele problematiek van de burgemeester in zijn privérol kenmerkt zich vooral door een voorkeursbehandeling en geschenken.

De problematiek van de belangenverstremgeling is bij drie van de vijf doelgroepen de grootste categorie, namelijk bij raadsleden, wethouders en ambtenaren. Een belangrijke tweede categorie van dilemma's gaat over vertrouwelijkheid. Zowel bij raadsleden en wethouders als burgers staan dilemma's over vertrouwelijkheid qua aantallen op een tweede plaats.

Raadsleden en wethouders nemen samen het leeuwendeel van de dilemma's rondom belangenverstremgeling voor hun rekening. Zoals burgemeesters de wereld waarnemen, lijken problemen met belangenverstremgeling in de gemeente dus in bijzondere mate gekoppeld te zijn aan de gemeentepolitiek. Ook de thematiek van de vertrouwelijke informatie is opvallend sterk gekoppeld aan het politieke ambt in de gemeente (hoewel er ook ten aanzien van burgers veel dilemma's zijn waarin vertrouwelijkheid de centrale problematiek is). De thematieken van ongewenst gedrag en het misbruik maken van de positie, zijn eveneens sterk gekoppeld aan de

functies van raadslid en wethouder. Dat de politieke functiedragers ook tekenen voor de meeste politieke dilemma's, is weinig verrassend. We geven hieronder enkele voorbeelden van dilemma's aangaande belangenverstremgeling, vertrouwelijke informatie, ongewenst gedrag en misbruik van de positie, waarin het handelen van raadsleden en wethouders centraal staat.

Belangenverstremgeling bij raadslid/wethouder

'De wethouder financiën blijkt binnen de lokale fractie van zijn partij als penningmeester op te treden.'

Vertrouwelijke informatie in verband met raadslid/wethouder

'Ik word gebeld door de politie, die mij vertelt over huiselijk geweld door een wethouder. Vertel ik het aan de leden van het college van burgemeester en wethouders en de raad, eventueel via de fractievoorzitters?'

Ongewenst gedrag door raadslid/wethouder

'Een bewoner geeft aan dat een wethouder op zondag illegaal werkt.'

Misbruik van positie door raadslid/wethouder

'Er wordt beweerd dat een raadslid voor iemand heeft bemiddeld bij een aanstelling bij de gemeente. Als wederdienst hiervoor zouden werkzaamheden bij het raadslid thuis zijn verricht. Het raadslid zelf stelt dat dienst en wederdienst niets met elkaar te maken hebben.'

Bij gemeenteambtenaren komen dilemma's rondom belangenverstremgeling het vaakst voor. Een voorbeeld is de volgende casus, die ook een politieke dimensie heeft.

'Een ambtenaar is actief lid van een partij en staat op de kieslijst. De betreffende ambtenaar is ook gemeentelijke verantwoordelijke voor een bezwaarprocedure die iemand van die lijst voert tegen de gemeente. Wel of geen actie? Zo ja, welke?'

Vertrouwelijkheid van informatie en handavingskwesties vormen de belangrijkste dilemma gebieden bij burgers in de gemeente. Buiten deze twee gebieden brachten burgemeesters niet veel dilemma's aangaande burgers in. De relatie tot burgers lijkt voor een burgemeester in morele zin daarom tamelijk overzichtelijk. De handavingskwesties betreffen vooral problemen met vergunningen van lokale ondernemers. Vooral als zo'n ondernemer de burgemeester ergens voor uitnodigt. Het aannemen van de uitnodiging lijkt dan een gedogen van het ontbreken van vergunningen te impliceren.

'Mede op initiatief van de gemeenteraadsleden is een business-to-businessclub opgericht. Bij de opening blijkt de horecavergunning (nog) niet in orde te zijn. De gemeente is de trekker van dit initiatief en ik word telkens geacht aanwezig te zijn. Ik wil echter niet een lokaal betreden waar ik eigenlijk zou moeten handhaven.'

De vertrouwelijkheid in relatie tot burgers heeft vaak betrekking op relevante kennis uit het verleden, die de burgemeester heeft in een bepaald geval. Het kan daarbij gaan om financiële 'lijken in de kast', maar ook om ongewenst gedrag van de persoon in kwestie. *'Een inwoner van de gemeente wordt publiekelijk verdacht van seksueel misbruik van jonge kinderen. Uit politie-informatie is mij bekend dat die verdenking reëel is, maar ik mag niets doen met die informatie. Dit belemmert mij om het team maatschappelijke opvang en ondersteuning in te zetten en zo adequate hulp te geven aan slachtoffers en hun ouders.'*

De belangrijkste morele problematiek voor de burgemeester in relatie tot zijn privébestaan ten slotte is de thematiek van de voorkeursbehandeling en geschenken. Dit is blijkbaar de situatie waarmee de burgemeester zichzelf duidelijk het meest geconfronteerd ziet. De eerdergenoemde kwestie van de cadeau aangeboden crossfiets kan hier weer als voorbeeld dienen.

6. CONCLUSIES

In een studie naar het leiderschap van burgemeesters uit 2006 merken Cachet en Schaap op dat er een kloof is tussen de formele en feitelijke positie van de burgemeester.^[12] Deze kloof is erg diep, menen zij. 'De formele positie van de burgemeester is nauwelijks aangepast aan de maatschappelijke ontwikkelingen. Dat betreft zowel de aanstellingswijze als de formele positie. Ook al is de burgemeester meer lokale bestuurder en qua achtergrond politiker dan voorheen, ook al ziet de bevolking hem als de machtigste persoon in het gemeentebestuur, de wetgever heeft verzuimd de aanstellingswijze daaraan aan te passen'. Politiek gezien zijn de macht en invloed van de burgemeester in hoge mate afhankelijk van de ruimte, die de gemeenteraad en collegepartijen in het bijzonder hem laten. Niet het wettelijke regime, maar de lokale context en de eigen creativiteit bepalen volgens de auteurs de feitelijke handelingsruimte van de burgemeester. *'Juist doordat de spanning tussen formele en feitelijke positie groot is, kan de burgemeester creatief en met een zekere mate van vrijheid inhoud geven aan de vele rollen die hij speelt.'*

Ons onderzoek bevestigt dit beeld van een grote professionele vrijheidsruimte van de burgemeester. De veelsoortige dilemma's die de burgemeesters in dit onderzoek voorlegden, vormen samen een uitgebreid professioneel keuzemenu. De eigen rolopvatting van de burgemeester en de eigen aanpak die een burgemeester kiest in de verhoudingen met wethouders en raad, bepalen in sterke mate zijn functioneren. Het persoonlijk stempel dat een burgemeester op zijn werk kan drukken, is dan ook zeer groot. Dit betekent ook dat de persoonlijkheid van een burgemeester, die zich onder meer uit in een persoonlijke stijl van het

[12] L. Cachet, L. Schaap, 'Burgemeesters, over veranderingen en stilstand', in *Meesterlijk Besturen*, ROI-reeks, SDU Uitgevers, 2006.

omgaan met morele vraagstukken, een belangrijke rol speelt in zijn functie-uitoefening. Wanneer een burgemeester wordt gezien als 'moreel leider', wordt nog meer voelbaar hoe belangrijk de invloed van de persoonlijkheid is.

Een keerzijde van de kloof tussen de formele en feitelijke positie van de burgemeester konden wij in ons onderzoek ook waarnemen: namelijk de normatieve onzekerheid die ermee gepaard gaat. De feitelijke relaties tussen burgemeester en zijn belangrijkste 'stakeholders' zijn normatief onbepaald. Dit blijkt met name uit de vele vragen die burgemeesters aan hun dilemma's toevoegen in de trant van: 'Moet ik hier iets van zeggen of niet?', 'Moet ik optreden of niet?'. Het lijkt alsof burgemeesters zich steeds moeten afvragen bij een dilemma tot hoever hun invloed en gezag eigenlijk reiken. En, of ze wel beschikken over de vereiste macht om de gevoelde verantwoordelijkheden ook om te zetten in een beslissing. Vanaf de gemeenteraadverkiezingen in maart 2010 is een duidelijke toename te constateren van de kant van burgemeesters om het thema integriteit aan de orde te stellen binnen de raad, het college en bij ambtenaren. Tegelijk zien we in ons onderzoek een duidelijke onzekerheid bij de burgemeester over de vraag hoever hij daarin kan of moet optreden. Mag/moet hij raadsleden aanspreken op belangenverstrengeling? Mag/moet hij wethouders aanspreken op ongewenst gedrag? Moet een burgemeester hard optreden tegen coffeeshops of een meer gedogende lijn volgen?

We begonnen dit artikel met het voornemen van het Rijk om de gemeentewet zodanig aan te passen, dat burgemeesters een steuntje in de rug krijgen bij het handhaven van integriteitsbeleid. Ons onderzoek laat zien dat dit waarschijnlijk een goede maatregel is. Wanneer de burgemeester voor zichzelf de vraag 'Mag ik hier optreden?' kan vervangen door de vaststelling 'Ik moet hier optreden', dan waren veel dilemma's in ons onderzoek een stuk eenvoudiger geweest. Veel

van de derdepersoonsdilemma's van de burgemeester die wij aantreffen, zullen met dit steuntje in de rug ook makkelijker te hanteren zijn. De burgemeester hoeft zich in de toekomst minder vaak af te vragen of hij bij integriteitsproblemen bij raadsleden en wethouders wel effectief kán optreden dan wel móet optreden. Het antwoord zal eenvoudig 'ja' zijn, omdat de bevoegdheden toenemen.

Meer macht betekent natuurlijk wel meer verantwoordelijkheid. Wanneer burgemeesters in de toekomst meer formele professionele verantwoordelijkheid krijgen op het terrein van integriteit, dan is ondersteuning nodig bij de ontwikkeling van morele kennis en vaardigheden. Bij de benoeming van burgemeesters moet ook meer aandacht worden besteed aan hun persoonlijke stijl van moreel optreden. Om deze morele competentieontwikkeling van burgemeesters te bevorderen, is het verstandig dat zij regelmatig als vakbroeders onderling situaties bespreken en handelingsmogelijkheden evalueren. Want zodra de burgemeester daadwerkelijk eindverantwoordelijk wordt voor het integriteitsbeleid binnen de gemeente, moet die verantwoordelijkheid wel worden genomen.

De auteurs danken Ruud van Bennekom (directeur van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters) en Erik Lanning (raadsgriffier Gemeente Harderwijk) voor hun waardevolle ondersteuning en commentaar. Uiteraard zijn zij op geen enkele wijze verantwoordelijk voor de inhoud van de tekst.

Ronald Jeurissen is hoogleraar Bedrijfsethiek aan Nyenrode Business Universiteit en directeur van het European Institute for Business Ethics aldaar.

Suzanne Verheij is als beleidsmedewerker verbonden aan het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).